

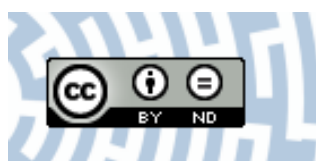


**You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 9 maja 2019 r., sygn. akt: III SA/ŁD 1089/181 (doręczenie drogą elektroniczną - art. 39(1) k.p.a.)

Author: Kamil Majewski

Citation style: Majewski Kamil. (2020). Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 9 maja 2019 r., sygn. akt: III SA/ŁD 1089/181 (doręczenie drogą elektroniczną - art. 39(1) k.p.a.). "Roczniki Administracji i Prawa" T. 3, Nr XX (2020), s. 333-347, doi 10.5604/01.3001.0014.4289



Uznanie autorstwa - Bez utworów zależnych Polska - Ta licencja zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu zarówno w celach komercyjnych i niekomercyjnych, pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Received: 16.03.2020
Accepted: 17.06.2020
Published: 30.09.2020

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2020, XX, z. 3: s. 333-347
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0014.4289
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Kamil Majewski*
Nr ORCID: 0000-0003-3775-2815

GŁOSA DO WYROKU WOJEWÓDZKIEGO SĄDU
ADMINISTRACYJNEGO W ŁODZI Z DNIA 9 MAJA
2019 R., SYGN. AKT: III SA/ŁD 1089/18¹ (DORĘCZENIE
DROGĄ ELEKTRONICZNĄ – ART. 39¹ K.P.A.)

COMMENTARY OF THE JUDGMENT
OF THE WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY
IN ŁÓDŹ OF 9 MAY 2019, REF. ACT: III SA/ŁD 1089/18
(ELECTRONIC DELIVERY – ART. 39¹ OF THE CODE
OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE)

Streszczenie: Niniejsza glosa porusza przede wszystkim problematykę doręczenia pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Autor wskazuje wynikające z aktualnie obowiązujących przepisów prawa wymogi niezbędne do zastosowania tej formy, skutki jej stosowania oraz wzajemną relację tej instytucji procesowej i formy tradycyjnej. Opracowanie uwzględnia również szeroko rozumiany kontekst tych regulacji, poczynwszy od instytucji odwołania w ogólności, przez znaczenie doręczenia i określenie skutków prawnych, jakie za sobą pociąga, aż do obowiązków organu administracji publicznej w tym zakresie i wpływ na sytuację strony postępowania. Autor podziela pogląd WSA w Łodzi, zgodnie z którym „próba doręczenia decyzji w sposób tradycyjny, tj. pocztą, w sytuacji, gdy adresat żąda doręczenia w formie elektronicznej, skutkuje tym, że wobec nieodebrania przesyłki organ nie może powołać się na fikcję doręczenia (podwójnie awizowana przesyłka) wynikającą z art. 44 § 4 KPA” oraz przedstawia argumenty na poparcie tej tezy.

Słowa kluczowe: doręczenie drogą elektroniczną, środki komunikacji elektronicznej w k.p.a., fikcja doręczenia, niedopuszczalność odwołania

* mgr prawa; Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Prawa i Administracji, Instytut Nauk Prawnych (doktorant). Źródła finansowania publikacji: środki własne autora; e-mail: majewski.kamil.87@gmail.com.

¹ Legalis nr 1924273.

Summary: This gloss concerns primarily the issue of delivery of letters by electronic means of communication. The author indicates the requirements resulting from the currently applicable provisions of law necessary to apply this form, the effects of its application and the mutual relationship of this procedural institution and the traditional form. The study also takes into account the broadly understood context of these regulations, ranging from the institution of appeal in general, through the importance of service and determination of the legal consequences it entails, to the obligations of a public administration authority in this respect and the impact on the situation of a party to proceedings. The author shares the view of the WSA in Łódź, according to which «an attempt to deliver a decision in a traditional way, i.e. by post, when the addressee requests electronic delivery, results in the fact that the authority cannot rely on the fiction of delivery due to failure to collect the parcel (twice advised parcel) resulting from art. 44 § 4 of the Code of Administrative Procedure.» and presents arguments in support of this thesis.

Keywords: electronic delivery, electronic means of communication in the Code of Administrative Procedure, fiction of delivery, inadmissibility of appeal

Teza: *Próba doręczenia decyzji w sposób tradycyjny, tj. pocztą, w sytuacji, gdy adresat żąda doręczenia w formie elektronicznej, skutkuje tym, że wobec nieodebrania przesyłki organ nie może powołać się na fikcję doręczenia (podwójnie awizowana przesyłka) wynikającą z art. 44 § 4 KPA².*

I. Głosowanym orzeczeniem Wojewódzki Sąd Administracyjny³ w Łodzi⁴ w sprawie ze skargi S.W.⁵ na postanowienie Wojewody w przedmiocie stwierdzenia uchybienia terminu do wniesienia odwołania uchylił zaskarżone postanowienie.

Starosta w drodze decyzji orzekł o utracie przez Stronę statusu osoby bezrobotnej z dniem 23 czerwca 2018 r., wskazując, że po skierowaniu Strona nie podjęła zatrudnienia, zgodnie z art. 33 ust. 4 pkt 8 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁶. Decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności zgodnie z art. 33 ust. 4 ca tej ustawy. Decyzję doręczono na określony adres za pośrednictwem operatora pocztowego w trybie art. 44 k.p.a.⁷ W dniu 4 listopada 2018 r. Strona złożyła za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej do Powiatowego Urzędu Pracy w Ł. odwołanie od decyzji Starosty.

Wojewoda w drodze postanowienia stwierdził uchybienie terminu do wniesienia odwołania. W uzasadnieniu postanowienia wskazał, że zgodnie z art. 129 §

² Zaprezentowana teza zgodnie z treścią uzasadnienia do głosowanego orzeczenia pochodzi z wyroku WSA w Krakowie z dnia 9 sierpnia 2018 r., sygn. akt: III SAB/Kr 35/18, Legalis nr 1817239. WSA w Łodzi w głosowanym orzeczeniu podzielił ten pogląd.

³ Dalej jako „WSA”.

⁴ Dalej jako „WSA w Łodzi”.

⁵ Strona postępowania administracyjnego, Skarżący w postępowaniu sądowoadministracyjnym; dalej jako „Strona” lub „Skarżący”.

⁶ T.j.: Dz.U. z 2019 r. poz. 1482.

⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (T.j.: Dz.U. z 2019 r., poz. 2096); dalej jako „k.p.a.” W części cytowanej także jako „KPA”.

2 k.p.a. termin do wniesienia odwołania wynosi 14 dni i liczy się go od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia stronie. W ocenie organu odwoławczego zaskarżona decyzja została doręczona stronie zgodnie z zasadami postępowania administracyjnego określonymi w art. 39 i w art. 42 k.p.a. Strona nie odebrała przesyłki w żadnym ze wskazanych terminów, co oznacza, że stosownie do treści art. 44 k.p.a. należało uznać, że doręczenie zostało dokonane z upływem ostatniego dnia okresu, tj. w dniu 31 lipca 2018 r. Biorąc pod uwagę powyższe, należało stwierdzić, że czternastodniowy termin do wniesienia odwołania upłynął w dniu 14 sierpnia 2018 r. (wtorek). Z akt sprawy wynikało natomiast, że odwołanie od powyższej decyzji zostało złożone przez Stronę za pomocą środków komunikacji elektronicznej do Powiatowego Urzędu Pracy w Ł. w dniu 4 listopada 2018 r., o godzinie 19:09:24 (niedziela). W dniu 5 listopada 2018 r. odwołanie zostało wydrukowane ze skrzynki ePUAP w wersji papierowej i przekazane na dziennik podawczy Powiatowego Urzędu Pracy w Ł. Wniesienie odwołania w dniu 4 listopada 2018 r. nastąpiło zatem po upływie ustawowego terminu, który upłynął w dniu 14 sierpnia 2018 r. (wtorek).

Strona wniosła skargę na postanowienie Wojewody. Zdaniem skarżącego brak skutecznego powiadomienia o oczekującej na odbiór decyzji spowodował, że nie nastąpiło uchybienie terminu do wniesienia odwołania i tym samym brak podstaw prawnych do złożenia prośby o jego przywrócenie. W odpowiedzi na skargę Wojewoda wniosk o jej oddalenie, podtrzymując dotychczasowe stanowisko w sprawie.

II. Z treści uzasadnienia do głosowanego orzeczenia wynika, że w niniejszej sprawie kluczowe było ustalenie daty doręczenia rozstrzygnięcia, która stanowiła rozpoczęcie biegu terminu do skorzystania ze środków odwoławczych. Kwestie te wydają się być oczywiste i w przypadku klasycznych form doręczeń nie ma co do tego wątpliwości. Sprawa komplikuje się jednak w sytuacji, gdy obok formy tradycyjnej pojawia się forma elektroniczna (lub odwrotnie), o której mowa w art. 39¹ k.p.a. Tak też było w sprawie, w której zapadło głosowane orzeczenie WSA w Łodzi.

III. Zgodnie z art. 129 § 2 k.p.a. w zw. z art. 129 § 1 k.p.a. odwołanie wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia stronie, do właściwego organu odwoławczego za pośrednictwem organu, który wydał decyzję. Termin ten jest terminem prekluzyjnym, co oznacza, że wniesienie odwołania po terminie jest bezskuteczne⁸, a organ nie może przystąpić do merytorycznego rozpatrzenia sprawy⁹. Podkreślenia wymaga, że k.p.a. jednocześnie wprowadza wyjątki od tej zasady lub wprowadza rozwiązania, mające na

⁸ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt: IV SA/Po 532/18, Legalis nr 1821170.

⁹ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 października 2019 r., sygn. akt: III SA/Kr 867/19, Legalis nr 2245311.

celu ochronę strony postępowania, zwłaszcza w sytuacji, gdy nie zawniła. Zgodnie z art. 112 k.p.a. błędne pouczenie w decyzji co do prawa odwołania lub skutków zrzeczenia się odwołania albo wniesienia powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia. Błąd w pouczeniu może również polegać na wskazaniu niewłaściwego terminu na skorzystanie z prawa do wniesienia odwołania. W perspektywie treści art. 112 k.p.a. i jego funkcji gwarancyjnej należy przyjąć, że w przypadku zastosowania się do błędnie oznaczonego w pouczeniu terminu do wniesienia środka prawnego (odwołania), jego wniesienie z zachowaniem terminu wskazanego w tym pouczeniu jest skuteczne¹⁰. Kolejnym przepisem o charakterze ochronnym jest art. 58 k.p.a., zgodnie z którym w razie uchybienia terminu należy przywrócić termin na prośbę zainteresowanego, jeżeli uprawdopodobni (wykaże okoliczności¹¹), że uchybienie nastąpiło bez jego winy (art. 58 § 1 k.p.a.). Chodzi o sytuację, w której uchybienie terminu (niedopełnienie w ustawowym terminie określonej czynności) nastąpiło wskutek niezależnej od strony przeszkody¹², której „strona nie mogła przezwyciężyć, nawet przy użyciu największego w danych warunkach wysiłku”¹³, czyli w całym okresie biegu terminu¹⁴ zaistniały „obiektywne, występujące bez woli strony, okoliczności i zdarzenia, które mimo dołożenia odpowiedniej staranności w prowadzeniu własnych spraw udaremniły dokonanie czynności we właściwym czasie”¹⁵. Nie może być zatem mowy choćby o niewielkim niedbalstwie strony¹⁶ lub jej winie nieumyślnej¹⁷. W ocenie NSA wprowadzenie konstrukcji opartej na uprawdopodobnieniu, zamiast dowodzenia, stanowi skorzystanie ze środka zastępczego dowodu, czyli środka, który nie daje pewności, lecz tylko wiarygodność (prawdopodobieństwo) twierdzenia o jakimś fakcie. Wobec tego nie oznacza konieczności dowodzenia braku winy, tylko wymaga wskazania z dużym stopniem prawdopodobieństwa, że dana czynność w oznaczonym czasie nie mogła zostać dokonana¹⁸, przy czym nie może to być

¹⁰ Por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Rz 93/18, Legalis nr 1777254.

¹¹ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 października 2019 r., sygn. akt: IV SA/Po 308/19, Legalis nr 2236925.

¹² Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 sierpnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Gd 418/18, Legalis nr 1820459.

¹³ Por. wyrok NSA z dnia 4 marca 2019 r., sygn. akt: II OSK 798/18, Legalis nr 1887697.

¹⁴ Por. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt: II FSK 2635/17, Legalis nr 2194267; NSA odnosi się do poszczególnych faz biegu terminu, lecz wskazuje wszystkie z nich.

¹⁵ Por. wyrok NSA z dnia 9 października 2019 r., sygn. akt: I OSK 401/18, Legalis nr 2247187; por. także wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 2019 r., sygn. akt: II OSK 1625/19, Legalis nr 2212091 oraz wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2018 r., sygn. akt: II OSK 2907/18, Legalis nr 1882377; por. także wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 września 2018 r., sygn. akt: II SA/Go 451/18, Legalis nr 1825133.

¹⁶ Por. wyrok NSA z dnia 20 września 2018 r., sygn. akt: II OSK 2369/16, Legalis nr 1867984.

¹⁷ Z. Kmiecik, *Brak winy w uchybieniu terminowi jako przesłanka przywrócenia terminu w postępowaniu administracyjnym*, St.Iur.Lubl. 2008/11/51-68.

¹⁸ Por. wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2018 r., sygn. akt: II OSK 93/17, Legalis nr 1877315; wyrok NSA z dnia 12 października 2018 r., sygn. akt: I OSK 1268/18, Legalis nr 1865057; pogląd ten pojawia się również w orzecznictwie WSA, por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 listopada 2018 r., sygn. akt: I SA/Go 386/18, Legalis nr 1847661, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 20 września 2018 r., sygn. akt: II SA/Bk 239/18, Legalis nr 1830987.

utożsamiane z posługiwaniem się twierdzeniami, które nie są niczym poparte¹⁹. Prośbę o przywrócenie terminu należy wnieść w ciągu siedmiu dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminu. Jednocześnie z wniesieniem prośby należy dopełnić czynności, dla której określony był termin (art. 58 § 2 k.p.a.). Spośród przesłanek przywrócenia terminu nadrzędne znaczenie w stosunku do pozostałych ma dochowanie terminu siedmiodniowego wskazanego w art. 58 § 2 k.p.a.²⁰, czyli w przypadku złożenia takiego wniosku w pierwszej kolejności następuje badanie jej spełnienia²¹. Zarówno umiejscowienie tego przepisu (Rozdział 10. Terminy), jak i jego literalne brzmienie (posłużenie się określeniem „w razie uchybienia terminu” bez wskazania – uszczegółowienia, o jaki termin chodzi) wskazują, że ma on zastosowanie do wniesienia odwołania w trybie art. 129 § 2 k.p.a. Wobec tego że k.p.a. nie wprowadza dodatkowych wymogów w tym zakresie, prośba o przywrócenie terminu może przybrać postać odrębnego dokumentu lub zostać zawarta w innym przewidzianym przez k.p.a. dokumencie, w tym w odwołaniu²², pod warunkiem że w dokumencie tym będzie ona wprost wyrażona (sformułowana)²³. Pojawienie się w odwołaniu prośby o przywrócenie terminu należy potraktować jako zagadnienie wstępne, którego rozstrzygnięcie rzutuje na dalszy przebieg postępowania²⁴.

IV. Z punktu widzenia omówionej powyżej treści art. 129 § 2 k.p.a., a także komentowanej sprawy istotne jest ustalenie dnia doręczenia decyzji stronie. Obowiązek doręczenia rozstrzygnięcia (wyłącznie jego oryginału²⁵) jego adresatowi wynika bezpośrednio z art. 109 k.p.a.²⁶ W ścisłym związku z tym przepisem jest art. 110 § 1 k.p.a., który

¹⁹ Por. wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 2018 r., sygn. akt: I GSK 820/18, Legalis nr 1826061.

²⁰ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt: III SA/Kr 951/19, Legalis nr 2256519.

²¹ Por. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2019 r., sygn. akt: I GSK 1126/18, Legalis nr 1887720.

²² K. Majewski, *Trwałość decyzji administracyjnej na tle orzecznictwa sądowego* [w:] D. Fleszer, A. Rogacka-Łukasik (red.), *Studia administracyjne i cywilne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Malarskiemu w 85. rocznicę urodzin*, Sosnowiec 2016, s. 169; wyrok WSA w Kielcach z dnia 24 maja 2018 r., sygn. akt: II SA/Ke 309/18, Legalis nr 1782554.

²³ Por. wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2019 r., sygn. akt: II OSK 1440/17, Legalis nr 1905281.

²⁴ K. Majewski, *Trwałość decyzji administracyjnej na tle orzecznictwa sądowego*, [w:] D. Fleszer, A. Rogacka-Łukasik (red.), *Studia administracyjne i cywilne...*, s. 169; wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 marca 2012 r., sygn. akt: II SA/Wa 2423/11, Legalis nr 474582.

²⁵ Nie może to być ani odpis decyzji, ani jej kopia, por. wyrok NSA z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt: II GSK 987/14, Legalis nr 990424; wyrok NSA z dnia 28 marca 2013 r., sygn. akt: II OSK 2321/11, Legalis nr 760998; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 listopada 2018 r., sygn. akt: I SA/Gd 750/18, Legalis nr 1857334; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 lutego 2018 r., sygn. akt: IV SA/Gl 960/17, Legalis nr 1721932; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 lutego 2017 r., sygn. akt: II SA/Go 1033/16, Legalis nr 1598176; wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 października 2015 r., sygn. akt: II SA/Kr 834/15, Legalis nr 1372539; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 października 2014 r., sygn. akt: II SA/Po 732/14, Legalis nr 1092653. Jednocześnie w orzecznictwie NSA pojawia się pogląd odmienny, por. wyrok NSA z dnia 29 marca 2012 r., sygn. akt: II GSK 1012/11, Legalis nr 497068. O ile odrzucenie dopuszczalności posługiwania się kopią dokumentu nie budzi wątpliwości, tak dopuszczenie lub niedopuszczenie możliwości doręczenia odpisu może być kwestią sporną. Można bowiem wskazać argumenty zarówno za jednym, jak i drugim rozwiązaniem.

²⁶ Wydanie decyzji i jej doręczenie to dwie odrębne instytucje (zdarzenia), por. wyrok NSA z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt: II OSK 2051/09, Legalis nr 298345.

wskazuje moment wejścia decyzji do obrotu prawnego²⁷, tj. wprowadza zasadę, zgodnie z którą wejście w życie decyzji następuje z chwilą jej skutecznego doręczenia²⁸. Brak skutecznego doręczenia oznacza, że decyzja, chociaż została wydana, nie istnieje w obrocie prawnym, a co za tym idzie – nie można również mówić o rozpoczęciu biegu terminu do wniesienia odwołania²⁹.

V. Przepisy dotyczące doręczeń (art. 39-49b) w k.p.a. zostały wyodrębnione w Rozdziale 8 zatytułowanym „Doręczenia”. W piśmiennictwie³⁰ i judykaturze³¹ i instytucją doręczeń wiąże się również funkcję ochronną dla strony postępowania oraz realizację zasad ogólnych k.p.a. W stosunku do niektórych form doręczeń ustawodawca wprowadził przesłanki, których zmaterializowanie się dopiero dopuszcza możliwość skorzystania z tej formy.

Zgodnie z art. 39 k.p.a. organ doręcza pisma za pokwitowaniem przez:

- 1) operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe³²,
- 2) swoich pracowników,
- 3) inne upoważnione osoby lub organy.

W każdym z trybów określonych w art. 39 k.p.a. istotna jest realizacja wymogu odpowiedniego pokwitowania odbioru. W orzecznictwie sądowym za pokwitowanie uważa się „pisemne potwierdzenie odbioru pisma przez adresata lub inną osobę odbierającą pismo w jego zastępstwie, w którego treści wskazana jest data doręczenia pisma” oraz przypisuje się mu szczególną moc dowodową³³. Biorąc pod uwagę powyżej poczyniony wywód i przytoczone przepisy k.p.a., nie ulega wątpliwości, że z pokwitowania wynika szereg okoliczności, które pozwalają na ocenę jego skuteczności oraz okoliczności niezbędne w dal-

²⁷ Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 maja 2019 r., sygn. akt: II SA/Go 202/19, Legalis nr 1943180.

²⁸ Jest to pogląd dominujący w piśmiennictwie i judykaturze, por. G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom II, Warszawa 2010, s. 100, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 110*, Warszawa 2019, Legalis; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 110*, Warszawa 2019, Legalis; K. Majewski, *Trwałość decyzji administracyjnej na tle orzecznictwa sądowego*, [w:] D. Fleszer, A. Rogacka-Łukasik (red.), *Studia administracyjne i cywilne*, s. 164 i nast. Można jednak spotkać pogląd odmienny, por. wyrok NSA z dnia 30 września 2010 r., sygn. akt: II OSK 1417/09 z glosą krytyczną – K. Majewski, A. Kościeszka, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2010 r.*, sygn. akt: II OSK 1417/09, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, nr XVI(2), 439-448.

²⁹ Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 stycznia 2017 r., sygn. akt: II SA/Go 948/16, Legalis nr 1568053.

³⁰ Por. K. Majewski, A. Kościeszka, *Instytucja doręczenia pism pełnomocnikowi a ochrona praw strony postępowania na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2017, nr XVII (zeszyt specjalny), s. 239-248.

³¹ Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 stycznia 2018 r., sygn. akt: III SA/Łd 1049/17, Legalis nr 1731184.

³² Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2188.

³³ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 grudnia 2017 r., sygn. akt: I SA/Po 967/17, Legalis nr 1730813; w zakresie charakteru pocztowego potwierdzenia odbioru por. wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2017 r., sygn. akt: I OSK 448/16, Legalis nr 1722443.

szym postępowaniu, w tym przede wszystkim data odbioru, która wyznacza rozpoczęcie biegu terminu do dokonania dalszych czynności³⁴, w tym także do wniesienia środka odwoławczego. Dysponowanie potwierdzeniem odbioru nabiera szczególnego znaczenia dowodowego w przypadku, gdy adresat kwestionuje okoliczność doręczenia pisma³⁵.

Kolejny dopuszczalny sposób doręczenia określa art. 39¹ k.p.a. Przepis ten został wprowadzony do k.p.a. ustawą z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³⁶. Następnie został istotnie rozbudowany ustawą z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw³⁷. Kolejne zmiany tego przepisu datuje się na 2016, 2017 i 2018 r., przy czym były to zmiany o charakterze „kosmetycznym” (aktualizacja publikatorów, które pojawiały się w treści tego przepisu), które w żaden sposób nie wpływały na sferę merytoryczną tego przepisu. W związku z tym można przyjąć, że zarówno w okresie prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie, jak i na dzień prowadzenia niniejszych rozważań (luty 2020 r.) treść art. 39¹ k.p.a. nie uległa zmianie.

Zgodnie z art. 39¹ § 1 k.p.a. doręczenie pism następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną³⁸, jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania spełni jeden z następujących warunków:

- 1) złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej;
- 2) wystąpi do organu administracji publicznej o takie doręczenie i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny;
- 3) wyrazi zgodę na doręczanie pism w postępowaniu za pomocą tych środków i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny.

Wobec powyższego należy uznać, że zastosowanie tego trybu (środków komunikacji elektronicznej) uzależnione jest od woli osoby, której doręczany jest dokument³⁹. W art. 39¹ § 1a k.p.a. organowi administracji publicznej przyznano kompetencję (przepis wskazuje, że „organ może”) zwrócenia się do strony lub innego uczestnika postępowania o wyrażenie zgody na doręczanie pism w formie dokumentu elektronicznego w innych, określonych przez organ kategoriach spraw indywidualnych załatwianych przez ten organ. Ponadto organ może wystąpić o wyrażenie zgody, o której mowa w pkt 3 powyżej (w art. 39¹ § 1 pkt 3 k.p.a.) lub w art. 39¹ § 1a k.p.a., przesyłając

³⁴ Por. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. akt: II OSK 642/17, *Legalis* nr 1726200; por. także postanowienie SN z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt: III SW 10/16, *Legalis* nr 1533114.

³⁵ Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 lipca 2018 r., sygn. akt: II SA/Łd 303/18, *Legalis* nr 1809040.

³⁶ Dz.U. nr 64, poz. 565.

³⁷ Dz.U. z 2014 r., poz. 183.

³⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 128; dalej jako „ustawa o świadczeniu usług”.

³⁹ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 października 2013 r., sygn. akt: II SA/Kr 923/13, *Legalis* nr 794588.

to wystąpienie za pomocą środków komunikacji elektronicznej na adres elektroniczny strony lub innego uczestnika postępowania.

Art. 2 pkt 5 ustawy o świadczeniu usług, do którego odsyła art. 39¹ § 1 k.p.a., zawiera definicję środków komunikacji elektronicznej, zgodnie z którą środkami tymi są rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności pocztę elektroniczną. Na gruncie obu tych przepisów NSA przyjmuje, że przesyłany dokument środkami komunikacji elektronicznej ma postać dokumentu elektronicznego⁴⁰. Natomiast w orzecznictwie WSA wskazuje się, że pod pojęciem „adresu elektronicznego” należy rozumieć jakikolwiek podany przez stronę adres elektroniczny (na przykład adres e-mail)⁴¹. Z kolei na gruncie p.p.s.a. przyjmuje się, że w przypadku korzystania ze środków komunikacji elektronicznej wniesienie pisma procesowego następuje w dniu, w którym wiadomość elektroniczna została wprowadzona do systemu teleinformatycznego⁴². Nie można jednak tego poglądu odnieść do postępowań prowadzonych na podstawie przepisów k.p.a. (w tym administracyjne postępowanie ogólne). Powyższe przepisy to niejedynie odnoszące się do doręczeń pism w formie elektronicznej. Co ciekawe, pozostałe zostały usytuowane w innym miejscu. Rozwiązanie takie nie jest komfortowe i uzasadnione. O ile umieszczenie regulacji dotyczącej potwierdzenia odbioru pisma w art. 46 § 3 k.p.a. jest uzasadnione, gdyż artykuł ten stanowi o potwierdzeniach odbioru w ogóle, tak umiejscowienie regulacji dotyczącej czynności organu składających się na doręczenie pisma w art. 46 § 4 k.p.a. jest już nieuzasadnione. Nie ma przeszkód, aby odesłanie zawarte w art. 46 § 3 k.p.a. było skierowane do przepisu zawartego poza art. 46 k.p.a. (np. w art. 39¹ k.p.a. lub innym dedykowanym do tego przepisie). Ponadto w przepisach tych panuje niespójność terminologiczna. Najpierw w art. 39¹ k.p.a. mowa o doręczeniu pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej, później natomiast w art. 46 k.p.a. pojawia się określenie doręczenia w formie dokumentu elektronicznego. Oczywiście obie kwestie pozostają ze sobą w ścisłym związku, ale nie mogą być traktowane jako określenia zamienne. Jedna z nich to forma dokumentu, który jest przekazywany, a drugi dotyczy rozwiązań, za pomocą których dokument w tej formie jest przesyłany (środki komunikacji). Niemniej ten stan rzeczy nie ma wpływu na „moc sprawczą” tych przepisów. Ich obowiązywanie i obowiązek stosowania nie budzi wątpliwości.

⁴⁰ Por. wyrok NSA z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt: I OSK 966/15, *Legalis* nr 1534586.

⁴¹ Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. akt: I SA/Bk 1835/17, *Legalis* nr 1741643.

⁴² Por. wyrok NSA z dnia 7 maja 2019 r., sygn. akt: II FZ 189/19, *Legalis* nr 1901872; wyrok NSA z dnia 14 marca 2017 r., sygn. akt: II OZ 143/17, *Legalis* nr 1580603; postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 11 maja 2019 r., sygn. akt: II SAB/Po 21/19, *Legalis* nr 1922901.

Przechodząc do meritum tego zagadnienia, wskazać należy, że zgodnie z art. 46 § 4 k.p.a. w celu doręczenia pisma w formie dokumentu elektronicznego organ administracji publicznej przesyła na adres elektroniczny adresata zawiadomienie zawierające:

- 1) wskazanie, że adresat może odebrać pismo w formie dokumentu elektronicznego;
- 2) wskazanie adresu elektronicznego, z którego adresat może pobrać pismo i pod którym powinien dokonać potwierdzenia doręczenia pisma;
- 3) pouczenie dotyczące sposobu odbioru pisma, a w szczególności sposobu identyfikacji pod wskazanym adresem elektronicznym w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej, oraz informację o wymogu podpisania urzędowego poświadczenia odbioru w określony sposób.

Jak już zasygnalizowano powyżej, przepisy k.p.a. nie pozostają również obojętne w stosunku do potwierdzeń odbioru. Art. 46 § 1 k.p.a. wprowadza ogólną zasadę polegającą na nałożeniu na odbierającego pismo obowiązku potwierdzenia doręczenia mu pisma swoim podpisem ze wskazaniem daty doręczenia⁴³. W przypadku, gdy uchyla się od potwierdzenia doręczenia lub nie może tego uczynić, doręczający sam stwierdza datę doręczenia oraz wskazuje osobę, która odebrała pismo, i przyczynę braku jej podpisu (art. 46 § 2 k.p.a.). Podkreślenia w tym miejscu po raz kolejny wymaga okoliczność, że potwierdzenie doręczenia ma nieocenioną wartość dowodową. Zwrotne potwierdzenie odbioru oraz inne (pocztowe) dowody doręczenia wystawione przez operatora pocztowego uznawane są za dokumenty urzędowe⁴⁴, a co za tym idzie – korzystają z domniemania prawidłowości⁴⁵. Nie dotyczy to innych przejawów aktywności (form działalności) operatora pocztowego, w tym adnotacji sporządzonych na kopertach⁴⁶.

Wymogi określone w art. 46 § 1 k.p.a. obejmują złożenie własnoręcznego podpisu jako elementu niezbędnego dla skutecznego doręczenia, co nie umniejsza znaczenia określenia daty złożenia tego podpisu (wskazanie daty na dokumencie)⁴⁷. Wymóg własnoręczności nie dotyczy pozostałych elementów wskazanych w tym przepisie. Wobec tego jeżeli chodzi o wskazanie daty doręczenia, może to nastąpić de facto w dowolnej formie⁴⁸. W judykaturze pojawia się także pogląd, zgodnie z którym wymóg

⁴³ Por. wyrok NSA z dnia 15 marca 2011 r., sygn. akt: II OSK 416/11, Legalis nr 634175.

⁴⁴ Por. wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2017 r., sygn. akt: I OSK 449/16, Legalis nr 1604609; wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 lipca 2018 r., sygn. akt: II SA/Łd 303/18, Legalis nr 1809040.

⁴⁵ Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 stycznia 2019 r., sygn. akt: II SA/Bk 693/18, Legalis nr 1866952.

⁴⁶ Por. wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2017 r., sygn. akt: I OSK 448/16, Legalis nr 1722443.

⁴⁷ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2014 r., sygn. akt: V SA/Wa 2552/13, Legalis nr 950617; wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2013 r., sygn. akt: IV SA/Wa 2526/12, Legalis nr 781821.

⁴⁸ Por. wyrok NSA z dnia 10 maja 2017 r., sygn. akt: II GSK 2491/15, Legalis nr 1656111.

własnoręczności odnosi się do wskazania daty⁴⁹. Nie wynika on jednak z treści art. 46 § 1 k.p.a.⁵⁰, więc należy go uznać za nieuzasadniony. Co prawda własnoręczne wskazanie przez odbierającego daty doręczenia jest najlepszą rękojmą, że data ta jest zgodna z rzeczywistością, lecz jeżeli data została wskazana w inny sposób (np. poprzez odbicie pieczęci) przed złożeniem własnoręcznego podpisu, podpis ten potwierdza nie tylko odbiór pisma, ale i tę datę⁵¹. Wobec tego z punktu widzenia art. 46 § 1 k.p.a. istotna jest kolejność dokonywanych czynności. Nie ulega jednak wątpliwości, że wskazanie daty, bez względu na formę, jaką przybierze, jest elementem niezbędnym. W orzecznictwie sformułowano pogląd, wedle którego wpisanie daty doręczenia nie jest warunkiem koniecznym uznania skuteczności doręczenia w sytuacji, gdy odbierający potwierdził jego odbiór własnoręcznym podpisem⁵². Pogląd ten budzi pewne wątpliwości. Nawet jeżeli w takiej sytuacji bezsporny jest fakt doręczenia, brakuje elementu, który został określony w przepisie prawa (art. 46 § 1 k.p.a.) oraz brakuje akurat tego elementu, który jest niezbędny dla stosowania pozostałych przepisów k.p.a. Wobec tego należy uznać bez wyjątków, że na pokwitowanie składają się dwa elementy: podpis i wskazanie daty⁵³. Wskazanie daty odbioru, wbrew pozorom, leży przede wszystkim w interesie odbiorcy pisma. Oprócz realizacji obowiązku ustawowego może on w ten sposób uchronić się przed negatywnymi konsekwencjami związanymi z biegiem i upływem terminów procesowych⁵⁴.

Przepisy k.p.a. przewidują także właściwy tryb dla potwierdzeń doręczeń dokonanych za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Zgodnie z art. 46 § 3 k.p.a. w przypadku doręczenia pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej doręczenie jest skuteczne, jeżeli adresat potwierdzi odbiór pisma w sposób wskazany w art. 46 § 4 pkt 3 k.p.a., czyli po zastosowaniu się do pouczenia organu administracji publicznej dotyczącego sposobu potwierdzenia odbioru. Zatem jak wskazuje się w orzecznictwie, dopiero po potwierdzeniu odebrania dokumentu elektronicznego przez potwierdzenie poświadczenia odbioru podpisem elektronicznym dokument ten udostępnia się adresatowi (kwalifikowany certyfikat lub profil zaufany ePUAP)⁵⁵.

Kolejne przepisy k.p.a., analogicznie jak w przypadku tradycyjnej formy, wskazują właściwy tryb postępowania na okoliczność nieodebrania pisma przez adresata.

⁴⁹ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 marca 2009 r., sygn. akt: VI SA/Wa 146/09, Legalis nr 209280.

⁵⁰ Por. wyrok NSA z dnia 12 września 2014 r., sygn. akt: I OSK 940/13, Legalis nr 1087180.

⁵¹ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2018 r., sygn. akt: IV SA/Wr 737/17, Legalis nr 1757899.

⁵² Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 stycznia 2016 r., sygn. akt: I SA/Gl 823/15, Legalis nr 1431673.

⁵³ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2013 r., sygn. akt: IV SA/Wa 2526/12, Legalis nr 781821.

⁵⁴ Por. wyrok NSA z dnia 15 marca 2011 r., sygn. akt: II OSK 416/11, Legalis nr 634175.

⁵⁵ Por. wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2017 r., sygn. akt: II GSK 1444/17, Legalis nr 1652217; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 listopada 2018 r., sygn. akt: III SA/Gd 713/18, Legalis nr 1847685.

Zgodnie z art. 46 § 5 k.p.a. w przypadku nieodebrania pisma w formie dokumentu elektronicznego w sposób, o którym mowa powyżej, organ administracji publicznej po upływie 7 dni, licząc od dnia wysłania zawiadomienia, przesyła powtórne zawiadomienie o możliwości odebrania tego pisma. W przypadku nieodebrania pisma doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni, licząc od dnia przesłania pierwszego zawiadomienia (art. 46 § 6 k.p.a.). W stosunku do doręczenia elektronicznego pojawia się jednak dodatkowy element o charakterze ochronnym dla strony postępowania. Mianowicie stosownie do treści art. 46 § 8 k.p.a. w przypadku uznania pisma w formie dokumentu elektronicznego za doręczone, organ ma obowiązek umożliwić w swoim systemie teleinformatycznym adresatowi pisma dostęp do treści tego pisma w formie dokumentu elektronicznego oraz do informacji o dacie uznania pisma za doręczone i datach wysłania zawiadomień przez okres co najmniej 3 miesięcy, licząc od dnia uznania pisma w formie dokumentu elektronicznego za doręczone.

Na gruncie powyżej opisanego stanu prawnego powstaje wątpliwość co do wzajemnej relacji obu form (tradycyjnej i elektronicznej) oraz ich ewentualnego współstosowania. Zarówno z treści art. 39 k.p.a. („organ doręcza pisma” w sposób wskazany w tym przepisie), jak i 39¹ k.p.a. („doręczenie pism następuje” w formie określonej w tym przepisie) wynika obowiązek nałożony na organ administracji publicznej. Rozwiązania próżno zatem szukać w literalnym brzmieniu tych przepisów. Pozostaje zastosowanie innych narzędzi interpretacyjnych. W związku z tym że zastosowanie doręczenia elektronicznego ustawodawca uzależnił od wystąpienia dodatkowych okoliczności, w tym woli strony postępowania, założeniem wstępnym dla dalszych rozważań jest przyjęcie dopuszczalności doręczenia za pomocą środków komunikacji elektronicznej, tj. wypełnienie przesłanek, o których mowa w art. 39¹ k.p.a. W innym przypadku tylko ta druga (tradycyjna) forma pozostaje dopuszczalna (zastosowanie art. 39¹ k.p.a. nie jest możliwe), a zatem nie ma żadnych wątpliwości. Stosując zasadę *lex posterior derogat legi priori* należy przyjąć, że w przypadku pojawienia się „dopuszczalności” doręczenia za pomocą środków komunikacji elektronicznej nie jest dopuszczalne stosowanie formy tradycyjnej (podstawowej) na podstawie art. 39 k.p.a. z uwagi na to, że przepis art. 39¹ § 1 k.p.a. jest przepisem, który został wprowadzony do k.p.a. znacznie później aniżeli art. 39 k.p.a. Jednocześnie wskazać należy, że przepis art. 39¹ § 1 k.p.a. jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 39 k.p.a. Wobec tego, zastosowanie zasady *lex specialis derogat legi generali* prowadzi do analogicznego wniosku. Również cel wprowadzenia rozwiązania elektronicznego w art. 39¹ k.p.a. wskazuje, że jest to forma szczególna. Po pierwsze, wymaga podjęcia dodatkowych czynności – wyrażenie woli adresata pisma (brak domniemania tej formy). Po drugie, pozwala na zdalną komunikację z urzędem, z której strona postępowania może (co ważne, może, a nie musi) korzystać w przypadku, gdy jej obecność (dostępność) pod wskazanym adresem jest utrudniona lub niemożliwa. Tym samym należy uznać za NSA, że doręczenie dokonywane w for-

mie elektronicznej jest formą szczególną i zastępuje doręczenie tradycyjne, będące formą podstawową, stąd niedopuszczalne jest doręczenie dokumentu równocześnie w postaci papierowej i elektronicznej⁵⁶. Natomiast niezrozumiałe jest twierdzenie NSA, zgodnie z którym wniosek ten wynika z treści art. 46 § 3 k.p.a., który przewiduje kolejność sposobów doręczania z pierwszeństwem formy elektronicznej. Z kolei odnośnie do tego poglądu Sądu, że doręczenie w formie tradycyjnej jest możliwe tylko w przypadku braku skuteczności doręczenia elektronicznego, wskazać należy, że przepis art. 46 § 6 k.p.a. przyjmuje tzw. fikcję doręczenia – uznanie doręczenia za dokonane po upływie 14 dni od pierwszego zawiadomienia. Tym samym próba doręczenia w formie tradycyjnej po nieskuteczności doręczenia elektronicznego, jeżeli przyjąć by, że staje się dopuszczalne⁵⁷, jest rozwiązaniem nadmiarowym. Ponadto w przypadku, gdyby intencją ustawodawcy było korzystanie z tych form zamiennie, wprowadzanie fikcji doręczenia dla formy elektronicznej nie byłoby potrzebne. Argumentem pośrednim w niniejszej kwestii jest również pogląd wyrażony przez WSA w Warszawie, zgodnie z którym przyjęcie jednej bądź drugiej formy doręczenia pociąga za sobą konsekwencję przygotowania decyzji w innej (analogicznej do doręczenia) formie. W przypadku gdy oba rozwiązania mogły być stosowane zamiennie, rozróżnienie form dokumentu decyzji nie byłoby potrzebne⁵⁸.

Przyjęcie powyższego rozwiązania może jednak okazać się niekorzystne dla strony postępowania, a należy pamiętać, że k.p.a. zakłada również szeroko rozumianą ochronę strony. Jak dowiedziono, skuteczne doręczenie wyznacza datę, od której rozpoczyna swój bieg termin do korzystania ze środków prawnych, w tym do wniesienia odwołania. W przypadku podjęcia próby doręczenia tradycyjnego po bezskutecznej próbie doręczenia elektronicznego, terminem późniejszym, a zatem korzystniejszym dla strony może okazać się termin wynikający z doręczenia tradycyjnego lub fikcji doręczenia, ale dotyczącej tej formy. Z jednej strony, chcąc w pełni zabezpieczyć interesy strony postępowania, należałoby przyjąć, że wobec dopuszczalności obu form liczy się termin późniejszy. Z drugiej strony skorzystanie z formy elektronicznej (jej dopuszczalność) wymaga wyrażenia woli strony. Trudno zatem mówić o braku dostatecznego zabezpieczenia jej interesów, skoro sama skutecznie uruchomiła ten tryb. Wobec tego zakładając racjonalność ustawodawcy oraz wychodząc z założenia, że jego intencją było stworzenie dodatkowej możliwo-

⁵⁶ Por. wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2014 r., sygn. akt: II GSK 1197/14, Legalis nr 989811. Pogląd ten nie jest odosobniony, por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 sierpnia 2018 r., sygn. akt: III SAB/Kr 35/18, Legalis nr 1817239; wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 sierpnia 2018 r., sygn. akt: III SAB/Kr 37/18, Legalis nr 1815845. W judykaturze pojawiają się również poglądy odmienne, por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt: II OSK 2629/15, Legalis nr 1657868. Głos odmienny pojawia się również na gruncie Ordynacji podatkowej, por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 8 września 2015 r., sygn. akt: I SA/Bk 218/15, Legalis nr 1364841.

⁵⁷ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 sierpnia 2018 r., sygn. akt: III SAB/Kr 35/18, Legalis nr 1817239.

⁵⁸ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 lipca 2015 r., sygn. akt: II SA/Wa 176/15, Legalis nr 1335884.

ści (formy) doręczenia (uruchamianej z inicjatywy lub za zgodą strony), skorzystanie z niej wyłącza dopuszczalność innej. Rozwiązanie k.p.a. jest kompletne, gdyż przewiduje nawet fikcję doręczenia również w tym trybie. Wyłania się przy okazji omawiania tego wątku jeszcze jeden aspekt. Mianowicie w przypadku przyjęcia dopuszczalności jednej i drugiej formy, stosowanej w odpowiedniej kolejności, problemy praktyczne pojawią się w zakresie ustalenia daty, która wyznacza rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia odwołania lub innych środków prawnych przewidzianych w k.p.a., a to zjawisko mogące prowadzić w praktyce do wysoce niepożądanych skutków.

Powyższe bez względu na to, czy dotyczy formy tradycyjnej⁵⁹ czy też elektronicznej, jest o tyle istotne, że nieprawidłowe – niezgodne z przepisami k.p.a. doręczenie pisma, od którego rozpoczyna bieg termin procesowy (doręczenie decyzji, jako początek biegu terminu do wniesienia odwołania), należy uznać za naruszenie zasady oficjalności doręczeń pism, mogące spowodować pozbawienie strony możliwości obrony swych praw⁶⁰ lub do prób zabezpieczenia jej w taki sposób, że będzie to niewspółmierne do sytuacji lub będzie stwarzało przyczynek do obejścia prawa.

Wobec powyższych okoliczności i wniosków należy zgodzić się z poglądem WSA w Łodzi wyrażonym w glosowanym orzeczeniu, wedle którego „próba doręczenia decyzji w sposób tradycyjny, tj. pocztą, w sytuacji, gdy adresat żąda doręczenia w formie elektronicznej, skutkuje tym, że wobec nieodebrania przesyłki organ nie może powołać się na fikcję doręczenia (podwójnie awizowana przesyłka) wynikającą z art. 44 § 4 KPA”, przy czym to tylko jeden aspekt tego zagadnienia. Pozostałe zostały omówione powyżej.

VI. Postępowanie po wniesieniu odwołania, w tym obowiązki organu I i II instancji, określają przepisy art. 131 i następne k.p.a. W niniejszej sprawie kontrowersję wzbudziło zastosowanie art. 134 k.p.a., który nakazuje organowi odwoławczemu stwierdzenie niedopuszczalności odwołania oraz uchybienie terminu do wniesienia odwołania. Przepis ten przypisuje ostateczność temu postanowieniu. W judykaturze wskazuje się, że art. 134 k.p.a. wyznacza zakres postępowania organu drugiej instancji określanego w doktrynie prawa mianem wstępnego rozpoczynającego działania organu wyższego stopnia badania zaistnienia formalnych przesłanek dopuszczalności środka zaskarżenia. Obowiązkiem organu II instancji na tym etapie jest dokonanie oceny, czy dany środek zaskarżenia jest dopuszczalny i czy został wniesiony w terminie⁶¹. Wobec tego chociaż w treści art. 134 k.p.a. użyto łącznika „oraz” (zdanie pierwsze tego przepisu), a także mowa o jednym postanowieniu (liczba pojedyncza

⁵⁹ Por. wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2017 r., sygn. akt: I OSK 449/16, *Legalis* nr 1604609.

⁶⁰ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 maja 2018 r., sygn. akt: II SA/Kr 264/18, *Legalis* nr 1780769.

⁶¹ Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 sierpnia 2019 r., sygn. akt: III SA/Gl 602/19, *Legalis* nr 2210581.

w zdaniu drugim), w istocie z przepisu tego wynika, że chodzi o więcej niż jeden przypadek. Niedopuszczalność odwołania nie musi wynikać z przekroczenia terminu. Inaczej mówiąc, uchybienie terminu do wniesienia odwołania (o ile nie został skutecznie przywrócony) zawsze skutkuje niedopuszczalnością odwołania, ale nie w każdym przypadku niedopuszczalność odwołania będzie wynikała z uchybienia terminu. Niemniej w przypadku stwierdzenia niedopuszczalności odwołania na organie będzie ciążył obowiązek wydania postanowienia na podstawie art. 134 k.p.a.

Bibliografia

Adamiak B., Borkowski J. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 28*, Warszawa 2019, Legalis.

Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 110*, Warszawa 2019, Legalis.

Fleszer D., Rogacka-Łukasik A. (red.), *Studia administracyjne i cywilne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Malarskiemu w 85. rocznicę urodzin*, Sosnowiec 2016.

Hauser R. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 28*, Warszawa 2019, Legalis.

Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 110*, Warszawa 2018, Legalis.

Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020.

Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 28*, Warszawa 2017, Legalis.

Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 110*, Warszawa 2017, Legalis.

Kmiecik Z., *Brak winy w uchybieniu terminowi jako przesłanka przywrócenia terminu w postępowaniu administracyjnym*, St.Iur.Lubl. 2008/11/51-68.

Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003.

Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom II, Warszawa 2010,

Majewski K., Kościeszka A., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2010 r., sygn. akt: II OSK 1417/09*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, nr XVI(2).

Majewski K., Kościeszka A., *Instytucja doręczenia pism pełnomocnikowi a ochrona praw strony postępowania na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2017, nr XVII (zeszyt specjalny).

Majewski K., *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 lutego 2017 r., sygn. akt: VI Sa/Wa 2550/16*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2018, nr XVIII(1).

Wierzbowski M., Wiktorowska A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 110*, Warszawa 2019, Legalis.